

## VOTO

**O SENHOR MINISTRO MAURÍCIO CORRÊA (RELATOR):** Conforme já decidiu esta Corte em outras oportunidades, a Central Única dos Trabalhadores não possui legitimidade ativa para a ação direta de inconstitucionalidade, por não se enquadrar na hipótese a que alude o inciso IX do artigo 103 da Constituição Federal (ADIMC 271, Moreira Alves, DJ de 06/09/01 e ADIMC 335, Néri da Silveira, DJ de 02/04/93). Em consequência, quanto a esta requerente, não conheço da ação.

2. Dela conheço, entretanto, relativamente à Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura. Nesse sentido a jurisprudência do Tribunal: ADIMC 1361, DJ de 12/04/96 e ADI 1114, DJ de 30/09/94, ambas da relatoria do Ministro Ilmar Galvão. De igual forma, verifico que se acham presentes os requisitos de pertinência temática, tendo em vista que a norma implicou a denúncia unilateral de convenção internacional de interesse dos trabalhadores, como um todo, já incorporada ao sistema jurídico nacional.

3. Não é o caso, por outro lado, de acolher-se a preliminar de não-cabimento da ação suscitada pela Advocacia-Geral da União. Sem embargo de sua natureza programática, a Convenção 158 da OIT, que estabelece a disciplina normativa concernente ao término da relação de trabalho por iniciativa do empregador e fixa regras de proteção contra a despedida arbitrária do trabalhador, possui indiscutível conteúdo normativo, pois estabelece regras gerais, abstratas e impessoais que deverão servir de parâmetro para elaboração legislativa dos Estados partícipes. Por isso mesmo esta Corte conheceu da ação e julgou-a em parte procedente, visto que questionava a constitucionalidade dessa mesma convenção (ADI 1480, Celso de Mello, DJ de 18/05/01).

4. Ora, evidenciado o caráter normativo do tratado internacional incorporado ao direito interno brasileiro, igual natureza detém o ato estatal derogatório. A deliberação tendente a afastar a norma do mundo jurídico também possui conteúdo normativo, ainda que em sentido contrário, a caracterizar uma das formas de concretização do processo legislativo. Está, nesses termos, sujeita ao exercício do exame concentrado de conformação constitucional. Nessa mesma linha veja ADIMC 769, Celso de Mello, DJ de 08/04/94.

5. No mérito, cumpre salientar já de pronto que a executoriedade dos tratados internacionais no Brasil somente se viabiliza, nos termos da Constituição Federal, a partir de sua incorporação ao direito interno. Para tanto faz-se necessária, como ocorreu no caso concreto, a manifestação de duas vontades autônomas e convergentes - do Congresso Nacional a quem incumbe resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais (CF, artigo 49, I) e do Presidente da República a quem compete celebrar os ajustes e promulgá-los (CF, artigo 84, VIII), mediante decreto, sendo a publicação deste o marco da vigência dos tratados no plano jurídico nacional.

6. Formalizada a recepção do ato internacional, suas normas situam-se no mesmo plano das leis ordinárias. Dessa paridade resulta que eventual divergência deve ser resolvida pela

aplicação dos critérios cronológicos e da especialidade, do que decorre a força de lei dos tratados internacionais formalmente incorporados, suficiente, inclusive, para revogar, por incompatibilidade, a legislação interna então vigente. Oportuno nesse sentido o entendimento do Tribunal, não só já assentado no regime da Constituição anterior (RREE 71154, Oswaldo Trigueiro, RTJ 58, págs. 71 e seguintes e 80604, Cunha Peixoto, RTJ 83, pág. 809), como na atual, como se vê abaixo:

“(…) *Os tratados ou convenções internacionais* , uma vez regularmente incorporados ao direito interno, *situam-se* , no sistema jurídico brasileiro, nos *mesmos planos de validade, de eficácia e de autoridade em que se posicionam as leis ordinárias(…)*” (ADIMC 1480, Celso de Mello, DJ de 18/05/01.

7. Nesse contexto, fora de cogitação que a extinção dos efeitos dos tratados a partir da denúncia exercida exclusivamente pelo Presidente da República, como expressão de vontade apenas de umas das partes, não tem proteção constitucional. Com efeito, diz a Carta Federal, em seu artigo 49, inciso I, que compete exclusivamente ao Congresso Nacional **resolver definitivamente sobre tratados** , acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional. Ora, resolver de forma definitiva não significa apenas a faculdade de aprovar e autorizar a sua incorporação ao direito nacional, mas, da mesma forma, decidir acerca de sua exclusão.

8. Não me parece razoável que a denúncia de uma convenção internacional antes aprovada pelo Poder Legislativo, com todas consequências jurídicas daí advindas, possa ser realizada isoladamente pelo Presidente da República. Este pode, é certo, firmar o tratado e, com isso, manifestar a intenção do Estado que representa a ele aderir. Como visto, porém, esse propósito se concretiza apenas no caso de encontrar eco no Congresso Nacional que, uma vez chamado a participar de sua positivação deve, por uma questão lógica, também dar a última palavra quanto a sua exclusão do mundo jurídico.

9. Importante observar que ficam revogadas as leis ordinárias contrárias aos tratados internacionais, a partir de sua recepção, em face da regra “*lex posterior derogat priori*”. Nessa perspectiva, tenho que apenas outra norma da mesma hierarquia poderia retirar do ordenamento pátrio os atos incorporados ao sistema de direito positivo interno, pois, do contrário, estaríamos a admitir que o Presidente da República pode derogar, sem o aval do Poder Legislativo, ato normativo com força de lei por esse último aprovado.

10. Por outro lado, um ato internacional poderia ser utilizado para fins obscuros, apenas com o objetivo de alterar a regência legal de um determinado tema. Isso porque a denúncia de um tratado ou convenção, além de importar sua exclusão do âmbito normativo, não opera a repositivação das normas que anteriormente perderam a eficácia. Em outras palavras, sob o pálio do consenso internacional revoga-se uma lei e depois, por ato isolado, retira-se também a convenção do ordenamento jurídico.

11. Tenho por relevante, ainda, que a prevalecer o entendimento defendido pela autoridade requerida, haverá flagrante prejuízo para a estabilidade das relações jurídicas regidas pelos atos internacionais recepcionados internamente, sujeitas que ficarão ao alvedrio único do

Chefe da Nação. E mais, a cada mudança de Presidente da República haveria uma expectativa em relação a essas normas, sendo incompatível com o sistema jurídico nacional essa vulnerabilidade legislativa.

12. Como se sabe, a Carta de 1988 adotou o princípio da legalidade como base do sistema jurídico brasileiro, de forma que apenas a lei pode impor obrigações e reservas a todos (CF, artigo 5º, II). Assegurou ao Poder Legislativo o exercício da atividade de legislar e, assim, no âmbito federal, todas as leis *“lato sensu”* necessitam do aval do Congresso Nacional, ainda que tenham origem em Poder diverso, tal como ocorre com as medidas provisórias, com os projetos de emendas constitucionais, de leis ordinárias e complementares, e com os próprios tratados internacionais.

13. Em todos esses casos, tanto a atividade normativa positiva quanto a negativa dependem, necessariamente, da manifestação definitiva dos representantes do povo, sob pena de total ilegitimidade da força obrigacional oponível *erga omnes* que lhes é ínsita.

14. Nesses termos, os tratados ou convenções rejeitáveis por meio de denúncia somente poderão perder sua vigência por nova conjugação de vontades dos Poderes Legislativo e Executivo, sendo certo que, em algumas situações em que a conveniência assim o determinar, a manifestação do Congresso Nacional pode se dar *a posteriori*, resolvendo-se desde logo a questão na esfera internacional e, no âmbito interno, promovendo a suspensão da respectiva eficácia normativa, até a manifestação final do Congresso Nacional.

15. Esse o entendimento de Pinto Ferreira, para quem *“quaisquer tratados ou convenções internacionais celebrados pelo Chefe do Executivo têm de ser submetidos ao Congresso Nacional. É indispensável a sua aprovação ou resolução definitiva por este”*. Assim sendo, *“o Presidente da República denuncia o tratado ou convenção **ad referendum** do Poder Legislativo, ou então apresenta projeto de denúncia”*. Na mesma linha escreveu Pontes de Miranda que, ao comentar dispositivo similar da Constituição de 1967, assim se manifestou:

*“aprovar tratado, convenção ou acordo, permitindo que o Poder Executivo o denuncie, sem consulta, nem aprovação, é subversivo dos princípios constitucionais. O Presidente da República pode apresentar projeto de denúncia, ou denunciar o tratado, convenção ou acordo, ad referendum do Poder Legislativo”*.

16. Arnaldo Süssekind, em parecer trazido aos autos, sustenta que detendo o Congresso Nacional competência para aprovar os tratados que, após a ratificação, se convertem em normas legais, detém igual competência para *“aprovar ou referendar a denúncia de iniciativa do Poder Executivo. Por um incontroverso princípio de direito, o ato jurídico complexo deve ser revogado da mesma forma como foi praticado”*.

17. Com a devida vênia dos respeitáveis entendimentos tais como os formulados pelo Ministro Francisco Rezek, em seu *“Direito Internacional Público”*, Saraiva, São Paulo, 6ª edição, 1996, penso que as peculiaridades do processo de incorporação dos tratados e convenções internacionais ao direito interno não autorizam a conclusão de que, para sua

denúncia e conseqüente derrogação, basta a manifestação unilateral do Poder Executivo. Ao contrário, não dispensam para o seu desfazimento a atuação do Poder Legislativo.

18. No caso concreto, a própria Convenção 158 da OIT estabelecia um prazo para denúncia, circunstância que por si só justifica a manifestação isolada e preliminar do Chefe do Poder Executivo, por impossibilidade temporal de prévio debate no Congresso Nacional. Com isso a intenção negativa manifestada pelo Governo brasileiro já operou seus efeitos perante a Organização Internacional do Trabalho, para quem basta e prevalece a intenção expressada pelo Estado por seu representante.

19. Não se pode pretender, dessa forma, simplesmente a declaração de inconstitucionalidade do decreto, mesmo porque, como visto, sua edição decorreu da competência que detém o Presidente da República. O problema, na verdade, está nos efeitos produzidos no âmbito interno, pois a revogação definitiva de sua eficácia depende do referendo do Congresso Nacional, que deve ocorrer pela edição de um decreto legislativo.

20. Com efeito, tanto os atos destinados à aprovação quanto os tendentes à derrogação dos tratados e convenções internacionais têm natureza subjetiva complexa, razão pela qual devem observar idêntico procedimento. Dessa forma a legitimidade constitucional do decreto em exame se aperfeiçoa com seu encaminhamento ao Congresso Nacional para **resolver definitivamente** sobre a denúncia.

21. Poder-se-ia alegar que não tendo o ato complexo se aperfeiçoado não seria cabível a ação. No caso específico, porém, há certas especificidades que, segundo creio, permitem a admissão do controle concentrado de constitucionalidade. É que o ato produziu efeitos no campo internacional e, mesmo internamente, acarretou a suspensão da eficácia das normas decorrentes da incorporação do mencionado Tratado.

Ante essas circunstâncias, julgo procedente em parte a ação para, emprestando ao Decreto Federal 2100, de 20 de dezembro de 1996, interpretação conforme o artigo 49, inciso I, da Constituição Federal, determinar que a denúncia da Convenção 158 da OIT condiciona-se ao referendo do Congresso Nacional, a partir do que produz a sua eficácia plena.